



وزارت امور اقتصادی و دارایی  
سازمان خصوصی سازی  
معاونت مطالعات، برنامه ریزی و ارزیابی

## خصوصی سازی و نیروی کار با واگذاری بنگاههای دولتی برای کارکنان چه اتفاقی می افتد؟

نویسنده:

سونیتا کیکری

۱۹۴۲: سن محرک

ورود به کتابخانه سازمان بورس و اوراق بهادار

شماره ۵۰۷۵ ..... تاریخ ۲۸/۱۰/۸۸

ن ۲۰

مقاله فنی شماره ۳۹۶ بانک جهانی

خصوصی سازی و نیروی کار



01BF0000000005075

ن ۲۰ ۹۵۵/ک ۱۳۰/۸۰

## فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۹	..... دیاچه
۱۱	..... پیش‌گفتار
۱۳	..... خلاصه مدیریتی
۱۷	..... ۱. مقدمه
	..... ۲. خصوصی‌سازی چرا و چگونه بر نیروی کار اثر می‌گذارد؟
۲۱	..... ۲-۱- ویژگی‌های بازار کار بنگاه‌های دولتی
۲۱	..... ۲-۱-۱- کارکنان بسیار زیاد
۲۴	..... ۲-۱-۲- حقوق و مزایای سخاوتمندانه
۲۵	..... ۲-۱-۳- قراردادهای کاری محدودکننده
۲۵	..... ۲-۲- تأثیر خصوصی‌سازی بر اشتغال: اهمیت شرایط اولیه
۲۶	..... ۲-۲-۱- کاهش نیروی کار
۳۱	..... ۲-۲-۲- تغییر در شرایط (قرارداد) خدمت
۳۳	..... ۲-۲-۳- ایجاد مشاغل جدید
۳۷	..... ۲-۳- چالش‌های اصلاح ساختار نیروی کار
۴۱	..... ۳. تعدیل نیروی کار در خصوصی‌سازی
	..... ۳-۱- زمانبندی و ترتیب: اصلاح ساختار قبل یا بعد از خصوصی‌سازی؟
۴۱	.....

صفحه	عنوان
۴۸	..... ۳-۲- گزینہ‌های اصلاح ساختار
	..... ۳-۲-۱- برنامه‌های بازنشستگی پیش از موعد و ترک خدمت
۴۸	..... داوطلبانه
۵۰	..... ۳-۲-۲- برگشت هزینه بازخرید
۵۴	..... ۳-۲-۳- حداقل سازی هزینه‌ها
۵۵	..... ۳-۲-۴- تأمین مالی هزینه بازخرید کارکنان
۵۶	..... ۳-۲-۵- کاهش گزینش معکوس
۵۷	..... ۳-۲-۶- تبعات پرداخت مستمری
۵۸	..... ۳-۲-۷- ترتیبات پیمان سپاری
۶۰	..... ۳-۲-۸- حمایت
۶۱	..... ۳-۳- مدیریت فرآیند: نقش ارتباط و مشارکت کارکنان
۶۲	..... ۳-۳-۱- ارتباط با نیروی کار
۶۵	..... ۳-۳-۲- طرح‌های واگذاری سهام به کارکنان
۶۸	..... ۳-۴- پشتیبانی برای بازآموزی و اشتغال مجدد
۷۰	..... ۳-۴-۱- نتایج متفاوت
۷۴	..... ۳-۴-۲- حصول نتایج بهتر
۷۵	..... ۳-۴-۳- بازآموزی هدفمند تقاضا- محرک
۷۸	..... ۳-۴-۴- بررسی سایر گزینه‌ها
۸۱	..... ۳-۵- رفع موانع ایجاد مشاغل خصوصی
۸۳	..... ۳-۶- استمرار ارائه خدمات اجتماعی: چالش ویژه گذار

صفحه	عنوان
۸۷	۴. چه کاری از دست بانک جهانی بر می آید؟ .....
۸۸	۴-۱- پشتیبانی نهادی (سازمانی) .....
۹۱	۴-۲- انتقال از تأمین مالی غیرمستقیم به مستقیم در پرداخت بازخرید ..
	۴-۳- هدفگیری کارگران بنگاههای دولتی از طریق برنامه‌های
۹۶	فقرزدائی .....
۹۹	پیوست ۱ .....
۱۰۵	مآخذ .....

### جداول

۲۸	۱: خصوصی سازی و کاهش نیروی کار در آرژانتین .....
۴۹	۲: مبالغ بازخرید در منتخبی از کشورهای در حال توسعه .....
	۳: طرحهای آموزشی و اشتغال مجدد برای کارگران بیکار شده
۶۹	بنگاههای دولتی .....
	۴: تعداد عملیات بانک (جهانی) در پشتیبانی از تعدیل نیروی کار در
۸۸	اصلاح ساختار و خصوصی سازی بنگاه برحسب سال .....

### کادرها

۳۸	۱: هزینه‌ها و مزایای خصوصی سازی .....
۴۲	۲: ضمانتهای اشتغال در ترمینال کاننیر کیلانگ مالزی (KCT) .....

	۳: رویکرد مختلط در اصلاح ساختار نیروی کار در مجوز آب
۴۷	..... بوئنوس آیرس
۵۳	۴: مشکلات تأمین مالی هزینه بازخرید در غنا
۵۹	..... ۵: برون‌سپاری در گینه: مورد SEEG
۶۷	..... ۶: تأمین مالی "سرمایه‌داری نیروی کار" در شیلی
۷۲	..... ۷: صندوق بازسازی ملی هند
۷۶	..... ۸: تأثیر بازآموزی در مکزیک
۸۰	..... ۹: شهرهای تک شرکتی
	۱۰: کمک بانک به تعدیل نیروی انسانی در برنامه خصوصی‌سازی
۸۹	..... ترکیه
	۱۱: خط مشی بانک در تأمین مالی هزینه بازخرید در اصلاحات
۹۳	..... بنگاه‌های دولتی
۹۵	..... ۱۲: پشتیبانی از حمایت از کارکنان در راه آهن فدرال برزیل
۹۷	..... ۱۳: صندوق اجتماعی در مصر

## دیباچه

باتوجه به ضرورت انجام خصوصی سازی و کاهش بار مالی و مدیریتی دولت در اقتصاد کشور، که به موجب شکل گیری بک توافق همگانی میان مسئولین، دست اندرکاران، محققین، پژوهشگران و حتی آحاد مردم به اثبات رسیده است؛ و با عنایت به برنامه های گسترده و وسیع در نظر گرفته شده جهت انجام این امر؛ توجه به جنبه های مختلف اجرای این برنامه از لحاظ بسترسازی ها و انتخاب بهترین شیوه انجام کار به منظور حداکثر نمودن نتایج مثبت و حداقل نمودن پیامدهای منفی، بیش از پیش نمایان می شود. لذا از آنجائیکه انجام هر فعالیت پس از تحقیق، پژوهش و مطالعه امکان سنجی با بهره گیری از تجربیات دیگران و بومی سازی این تجربیات، موجب کاهش آزمون و خطاها و تسریع در دستیابی به هدف می گردد، سازمان خصوصی سازی نیز به عنوان تنها نهاد مجری خصوصی سازی در کشور بر آن شده است تا این بستر را فراهم نموده و در حد امکان زمینه های بهره گیری از تجربیات دیگران را برای تصمیم سازان کشور، از طریق انتشار کتب و مقالات حاصل از تدوین و یا ترجمه، فراهم نماید.

از آنجائیکه یکی از مهمترین عوامل تأثیرگذار بر موفقیت خصوصی سازی بهینه نمودن نحوه تعامل با نیروی کار شاغل در مؤسسات دولتی؛ با هدف کاهش پیامدهای منفی سیاسی - اجتماعی ناشی از تعدیل نیروی کار می باشد؛ تاکنون راهکارهای متفاوتی در کشور ما در خصوص نحوه این تعامل در نظر گرفته شده است؛ که تکمیل این راهکارها با مطالعه تجربیات سایر کشورها خالی از فایده نخواهد بود. بنابراین به منظور دستیابی به این هدف سازمان خصوصی سازی نسبت به انتشار ترجمه مقاله پیش رو که از سری مقالات پژوهشی بانک جهانی می باشد،

اقدام نموده است. این مقاله دربرگیرنده تجارب کشورهای مختلف در زمینه نحوه تعامل با نیروی کار شرکت‌هایی می‌باشد که در فرآیند خصوصی‌سازی و یا اصلاح ساختار قرار گرفته‌اند. در مجموع این مقاله سعی می‌کند به دو پرسش زیر پاسخ دهد:

- خصوصی‌سازی چه تأثیری بر نیروی کار داشته است؟
- دولت‌ها از چه راهکارهایی می‌توانند برای به حداقل رساندن هزینه‌های سیاسی - اجتماعی تعدیل نیروی کار استفاده نمایند و این راهکارها تحت چه شرایطی بهترین نتیجه را به همراه خواهد داشت.

امید است تا این تجربیات بتواند مورد استفاده علاقه‌مندان به خصوصی‌سازی و تصمیم‌سازان انجام این امر قرار گیرد.

در پایان لازم می‌دانم از معاون محترم مطالعات، برنامه‌ریزی و ارزیابی و همکاران مدیریت مطالعات و برنامه‌ریزی سازمان خصوصی‌سازی که در راستای نظارت بر ترجمه و انجام ویرایش و چاپ کتاب پیش رو؛ تلاش وافر نموده‌اند قدردانی نموده و موفقیت روزافزون آنان را از خداوند متعال خواستار باشم.

### حیدری کرد زنگنه

معاون وزیر امور اقتصادی و دارایی و

رئیس هیأت عامل سازمان خصوصی‌سازی

## پیش گفتار

بسیاری از کشورها در سراسر جهان برنامه‌های خصوصی سازی بلندپروازانه‌ای را به منظور بهبود کارآیی بنگاههای دولتی، آزادسازی منابع برای ارائه خدمات اجتماعی و تجهیز سرمایه برای توسعه و نوسازی به اجرا درآورده‌اند. یک نگرانی عمومی در رابطه با این فرآیند تأثیر خصوصی سازی بر نیروی کار است. بسیاری از ناظران نگران این مطلب هستند که خصوصی سازی باعث بیکاری گسترده شود چون مالکان جدید شرکتهای خصوصی شده به منظور افزایش کارآیی، نیروی کار مازاد را بیرون می‌کنند و دولتها نیز به منظور آماده شدن برای خصوصی سازی، نیروی کار را کاهش می‌دهند. کارگران بنگاههای دولتی و اتحادیه‌ها از ترس بیکاری و از دست دادن مزایای خود، اغلب در زمره سرسخت‌ترین و سازمان‌یافته‌ترین مخالفان خصوصی سازی قرار دارند و برای ایجاد تأخیر یا جلوگیری از اصلاحات دست به اقدامات عملی می‌زنند. در بسیاری از کشورها این مشکلات، به دلیل فقدان تورهای تأمین اجتماعی و بازار کار فعال، تشدید می‌شود. همین عوامل غالباً باعث می‌شود دولت‌ها خصوصی سازی را به‌ویژه در بنگاههای دولتی بزرگ فعال در بخشهای زیربنائی و صنایع سنگین که معمولاً نیازمند تعدیل گسترده نیروی کار هستند به تعویق بیندازند، در صورتی که خصوصی سازی در همین بخشهاست که دارای بیشترین منافع برای جامعه به طور کلی است. با توجه به اهمیت فراوان خصوصی سازی و حساسیت‌های سیاسی و اجتماعی مربوطه، بسیار مهم است که دولتها راه‌هایی را برای حل مسأله تعدیل نیروی کار یافته و راهبردی را برای جلب حمایت نیروی کار از خصوصی سازی و ایجاد یک تور تأمین اجتماعی برای کارگران بیکار شده، تدوین نمایند.

علیرغم اهمیت مسأله نیروی کار، این موضوع کمتر از همه موضوعات دیگر در خصوصی سازی مورد توجه قرار گرفته است. در واقع، عدم اطلاع از آثار خصوصی سازی بر اشتغال، باعث تشدید ترس و نگرانی هم دولت و هم کارگران شده است. بانک جهانی اهمیت زیادی برای ابعاد اجتماعی خصوصی سازی قائل است و ارائه این مقاله توسط اداره توسعه بخش خصوصی<sup>۱</sup> اولین گام در این راستاست. این مقاله با استناد به تجارب اقتصادهای مختلف، آثار خصوصی سازی را بر نیروی کار بررسی نموده و به تحلیل راهکارهای قابل استفاده دولتها برای به حداقل رساندن هزینه های سیاسی و اجتماعی اصلاح ساختار نیروی کار در خصوصی سازی می پردازد.

مگدی آر. اسکندر<sup>۲</sup>

مدیر

اداره توسعه بخش خصوصی

---

<sup>۱</sup> Private Sector Development Department

<sup>۲</sup> Magdi R. Iskander